

# 面向可持续发展: 民办高校治理研究新路向

周孟奎, 王连森

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 民办高等教育事业已经成为我国高等教育体系的重要组成部分。面对新形势、新要求、新问题, 研究民办高校如何可持续发展具有重要的理论价值和现实意义。运用“治理”视角研究民办高校可持续发展的基本思路, 提出了一些初步的尚待论证的观点——制度安排及相应的制度环境是影响民办高校可持续发展的根本性、关键性因素; 基于产权机制的民办高校治理应该因校、因地制宜, 并需应时调整; 面向可持续发展目标的民办高校治理, 还须重视文化机制、道德机制、政治机制等非产权机制; 为保证可持续发展, 民办高校内部制度安排必须有与之配套的外部制度环境予以支撑。

**关键词:** 民办高校; 可持续发展; 制度; 治理

**中图分类号:** G648.7 **文献标识码:** A **文章编号:** xxx-xxxx(2010)03-0015-04

## A new approach to non-governmental colleges' governance: to be oriented to sustainable development

ZHOU Meng-kui WANG Lian-sen

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract** The non-governmental higher education has become an important part of China's higher education system. As to the new situations, new demands and new problems, it is very important in both theory and practice to study the sustainable development of non-governmental colleges. For the sustainable development of non-governmental colleges, this paper puts forward a basic research method from the perspective of "governance" and gets an initial conclusion that need be further analyzed. The institutional arrangements and the corresponding institutional environments are the fundamental and key factors that affect the sustainable development of non-governmental colleges. The governance of non-governmental colleges based on the property-rights mechanism should change with time and places. In order to keep sustainable development, non-governmental colleges should put emphasis on cultural mechanisms, moral mechanisms, political mechanisms and other non-property-rights governance mechanisms. Besides, non-governmental colleges need to have external institutional environments to support their internal institutional arrangements so as to ensure sustainable development.

**Key Words** non-governmental colleges; sustainable development; institution; governance

自改革开放以来, 我国民办高等教育事业不断发展壮大, 已经成为我国高等教育体系的重要组成部分。面对新形势、新要求、新问题, 研究民办高校如何可持续发展具有重要的理论价值和现实意义。“治理”视角是研究该问题的一个适切的、必要的工具。给出了一个运用“治理”视角研究民办高校可持续发展的基本思路, 并得出了几点初步的结论。

## 一、核心概念的界定

### (一) 民办高校

“民办高校”是指民间资本占总办学资产主要比重的高等教育机构。与公办高校不同, “民办高等学校是一个自筹经费、自负盈亏、自主办学的顾客支持性高等教育机构, 它呈现出办学经费的自筹

基金项目: 中国博士后科学基金项目“产权经济学视野中大学办学资源管理研究”[20090450835]; 山东大学自主创新基金人文社会科学类专项项目“大学发展的制度分析”[JFW09164]

收稿日期: 2010-03-24

作者简介: 周孟奎(1972—), 男, 北京昌平人, 博士研究生, 北京科技职业学院执行院长, 主要从事民办高等教育研究。

© 1994-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

性、办学的投资性、运作机制的准市场化以及较强的办学自主性和灵活的办学机制等特征”<sup>[1]</sup>。在我国,民办高校一般包含普通民办高校、高校独立学院、高等教育培训机构、高等职业教育机构、中外合作办学机构等形式。以普通民办高校为主要研究对象,但研究结论也适应于或较大程度上适应于其他形式。

## (二)可持续发展

可持续意指内外协调、健康而长远。发展包括外延发展(以从小到大为表征的规模扩张)和内涵发展(以从弱变强为表征的质量提升、特色凸现)。关注民办高校在适度外延发展的同时或在其基础上以健康而长远为目标的内涵发展。

## (三)治理

“治理”是一种新的管理视角。“高校(大学)治理”以利益相关者为主体,以人及其组织为客体,借助内外部显性、隐性契约和市场机制,通过自上而下和自下而上的双向沟通,以实现平衡各利益相关者责权利、提高高校运行效率的目标。它不同于以管理者为主体,以人、财、物、信息等各类资源为客体,借助行政权威和学术权威,通过自上而下的单向沟通,来实现教学科研等既定目标的传统意义上的“高校(大学)管理”。以前的大学制度研究多借用管理学的传统组织理论和社会学方法来进行,着眼于大学内部的“相对封闭的系统”,而治理视角下的大学“更像一个开放的系统”,其研究关注内外所有利益相关者。另外,该视角的大学制度研究与一般性制度研究的差别还在于,治理关注制度的自动实施(self-enforcing),并把自动实施作为制度有效性的标准<sup>[2]</sup>。

## 二、治理视角下的大学发展:

### 以往研究述评

从实践探索和理论研究两方面看,治理发源于企业管理创新和公共管理改革。企业治理活动萌芽于新的企业组织形式——股份公司的出现,百年来人们通过实践、研究及立法,对公司治理作了大量的探索。公共治理的理念及其活动,则起因于上世纪二三十年以来人们对“市场失效”以及随后“政府失效”的认识,特别是从20世纪90年代开始,“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场或国家政府协调的失败”<sup>[3]</sup>。

大学的治理是较晚的事情,最早在美国得到重视,逐步形成了政府适度干预、董事会治理、大学自

治等一系列传统和制度。出版于1960年的科尔森的《大学和学院的治理》是美国第一本研究大学治理的专著。自20世纪90年代开始,伴随着高等教育领域中民营化和市场化倾向的改革浪潮,许多西方国家认识到,应借鉴治理理论在企业管理创新和公共管理改革所取得的实践经验,将其运用到高等教育管理改革和重构政府、社会与大学关系以及建立新型的大学内部权力关系的实践中去,从而出现了较多有关大学治理的著作,如 Binbaum R. (1991, 2004), Salpante P. (1992), Adriana J. Kezar (2001), Susan Wheeler Johnston (2003), Gabriel E. Kaplan (2004) 等等。

在我国,采用治理视角研究大学制度、大学发展起步于上世纪末本世纪初,论题主要集中在大学(包括公立、民办,但集中于民办)的产权制度,如:张铁明(1998)、潘懋元(2002)、靳希斌(2002)、范先佐(2002)、宁本涛(2003)、高金岭(2004)、张万朋(2004)、李才、曹勇安(2006)、胡赤弟(2008)等等,治理结构及其相应的治理机制,如:董圣足(2006)、李福华(2008)、明航(2008)等等以及有关法律、政策研究等方面。从现有的研究成果来看,还存在着以下不足之处:一是关于高校治理结构及机制的研究同一化、静态化,忽视其权变性、动态性。二是注重高校治理的产权机制,忽视非产权机制,两者结合则更少见。三是高校治理的制度安排与制度环境的结合特别是紧密对接研究少。四是面向可持续发展目标,全面深入研究民办高校制度安排和制度环境的少。

## 三、面向可持续发展的民办高校

### 治理: 研究的意义

中华民族具有悠久的私人办学传统。几千年来,我国私学与官学并举,为传承中华文明、传播科学知识、发展教育事业,做出了不可磨灭的贡献。我国私立大学兴起于近代,最早的私立大学是教会大学,而后才有国人自己开办的私立大学。新中国成立初,私立高等学校被全部改为公立高校。自此,在中国高等教育的历史上留下了一个私立高等教育的断裂期,时间长达30余年。上世纪70年代末80年代初,伴随着改革开放的春风和旺盛的高等教育需求,中国民办高等教育悄然兴起。在《社会力量办学条例》(1997)、特别是《民办教育促进法》(2002)及其《实施条例》(2004)等政策、法律明确允许并鼓励社会力量办学的推动下,我国民办高

等教育得以迅速发展——从无到有、从小到大,从最初的租赁校舍到自建校园,从自考辅导到文凭试点,从非学历教育到学历教育,从专科层次的学历教育到本科层次的学历教育,学生人数不断增加,办学层次不断提高,整体结构不断优化,办学实力不断增强,已经成为我国高等教育体系的重要组成部分。截至 2008 年底,全国有民办高校 640 所(含独立学院 322 所),在校生 401.3 万人;民办的其他高等教育机构 866 所,各类注册学生 92.02 万人(据教育部 2009 年 7 月 17 日发布的《2008 年全国教育事业统计公报》)。面向未来,民办高等教育需要更快更好的发展。然而,就其目前发展状况看,还存在严重制约其可持续性的,诸如办学尚欠规范、管理有待改善、产权尚不清晰、政策落实不力、办学质量不高<sup>[4]</sup>、持续投入不足、教师队伍不稳、学生权益维护不够等全局性或局部性问题,这些问题势必将加剧民办高校的财务风险、教育质量风险、市场风险等办学风险,从而给民办高校带来损失,甚至会引发学校的倒闭<sup>[1]</sup>。如何保障和推进民办高等教育的可持续发展已成为当前迫切需要思考和解决的重大命题。我们认为,解决这一重大命题,应把着眼点放在民办高等教育的承担主体——民办高校的可持续发展上,而思考和解决民办高校的可持续发展必须首先从对民办高校发展有根本影响的制度安排及相应的制度环境也即民办高校的内外治理切入。

缘于此,本研究的价值体现在以下两个方面。一是理论上:拓展治理理论在高等教育领域中的应用,丰富治理理论;运用治理视角研究民办高校可持续发展的制度安排及制度环境,丰富现代大学制度理论和高等教育管理理论。二是实践上:从制度层面,为新建初办的民办高校指明方向,为发展良好的民办高校明晰路径,为运行不畅的民办高校提供良方;为行政部门以及其他社会部门提供我国民办高等教育可持续发展的法律、政策、管理等方面的建议。

#### 四、面向可持续发展的民办高校治理:研究目标及路径

民办高校可持续发展的治理研究,拟运用治理视角,通过理论和实证研究,从制度安排及制度环境两个方面,提出我国民办高校可持续发展的方向、原则、路径和措施。重点研究以下内容:民办高校可持续发展的内涵及要求;当代西方国家私立大

学治理经验;我国民办高校制度安排及制度环境的调研;可持续发展要求下民办高校的动态治理研究;多产权主体合作下民办高校的共治治理研究;基于产权与非产权机制相结合的民办高校治理研究;我国民办高校可持续发展的制度环境研究。研究拟在以下方面做出创新:基于以往静态研究成果,创新性地构建面向可持续发展目标的民办高校动态性治理结构及机制;设计面向可持续发展目标的产权与非产权相结合的完整的民办高校治理机制,突破当前偏重产权机制的研究范畴;提出面向可持续发展目标的民办高校内部制度安排及外部制度环境的紧密对接方案,强调内外结合、协调统一,突出研究的系统性。可持续发展要求下民办高校的动态治理研究,多产权主体合作下民办高校的共治治理研究,基于产权与非产权机制相结合的民办高校治理研究,我国民办高校可持续发展的制度环境研究,将是研究的重点和难点。

民办高校可持续发展的治理研究,其思路及技术路线是:研究构思→形成分析框架→研读文献并进行中外实证研究→归纳国外私立大学治理经验和我国民办高校制度建设现状、制度环境现状及诉求→以我国民办高校的可持续发展为目标,运用治理视角,提出民办高校内部制度安排和外部制度环境建设及其两者对接的具体可行的对策与建议。研究将使用一般的哲学、法学、组织学、管理学、经济学、生物学以及专门的制度经济学(含新制度经济学、法经济学、产权经济学)、新制度政治学、制度变迁学派、组织行为学、治理理论、企业理论、核心竞争力理论、资源基础理论等理论工具。拟采用的研究方法有:文献研究法。以现代化的手段收集、整理国内外学界关于私立/民办高校治理的资料,为研究工作奠定基础。实地调查法。通过实地调查,加强感性认识,以提高对资料的鉴别能力。访谈法。以网络或电话形式进行访谈。在对资料有疑问时,可采用此法进行,以提高资料的真实性,为作出准确结论奠定基础。问卷法。向全国 300 多家普通民办高校发放问卷,调查制度建设情况及他们对制度环境的诉求。案例研究法。选择西安外事学院、浙江树人大学、北京城市学院、黄河科技学院、西安欧亚学院等多家民办高校予以深入细致的剖析。比较法。“任何制度的分析或探究都是一种比较制度分析”<sup>[5]</sup>,研究须对中外私立大学/民办高校的治理进行比较研究。总之,研究将遵循历史分析与逻辑分析相统一,理论研究、实证研究与实践

研究相衔接, 基础研究与应用研究相对应的研究原则。

五、面向可持续发展的民办  
高校治理: 初步观点

观点一: 民办高校类似企业, 但本质是高等学校, 既是经济组织, 更是教育组织; 既是教育机构, 也是文化机构。可持续性好的民办高校应是投资者、管理者、教师、学生以及公众代言人——政府等各利益相关者和谐相处、教育功能与文化功能相得益彰的高校。

观点二: 制度可以通过范导行为、调节关系、维持秩序、保持稳定、化解冲突、强化合作, 保障和促进高校知识性活动(教学、研究、社会服务)和文化性活动(教育)的有效开展, 从而推动大学的顺利发展。制度安排及相应的制度环境是影响民办高校可持续发展的根本性、关键性因素。

观点三: 基于产权机制的民办高校治理应该因校、因地制宜, 并需应时调整。面向可持续发展目标, 其调整趋势应是: 物质资本产权从统一趋向分离(所有权和经营权分离), 学校所有权主体从一元趋向二元(物质资本所有者、人力资本所有者), 进而治理内涵从单边治理趋向共同治理、从单向管控

趋向多方合作。

观点四: 面向可持续发展目标的民办高校治理, 还须重视文化机制、道德机制、政治机制等非产权机制。必须建立健全并应时调整产权与非产权相结合的治理机制。

观点五: 为保证可持续发展, 民办高校内部制度安排(治理结构及其机制)必须有与之配套的外部制度环境(市场环境、法律环境、政策环境、舆论环境等等)予以支撑。

参考文献:

[1]李 钊. 民办高校办学风险防范研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009  
[2]赵 成, 陈 通. 治理视角下的大学制度研究[J]. 高等教育研究, 2005 (8): 19  
[3]李福华. 大学治理的理论基础与组织架构[M]. 北京: 教育科学出版社, 2008 20  
[4]中国高等教育学会. 改革开放 30 年中国高等教育发展经验专题研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2008 615—623  
[5]朱富强. 从本质到现象: 比较制度分析的基本路线[J]. 学术月刊, 2009 (3): 79

(责任编辑: 丁丽)

美国百森商学院伍健民 (Prof. Robert Ng)教授  
来西安欧亚学院讲学受欢迎

赫连文

2010年 5月 24日晚, 西安欧亚学院学术报告大厅座无虚席。西安欧亚学院院长胡建波教授邀请美国百森商学院伍健民 (Prof Robert Ng)教授来校讲学。伍健民 (Prof Robert Ng)教授以 "创造、创意、机遇、创新、创业"为题, 从创业的概念、创业在社会生活中的重要性、创造性思维形成、创始人—机遇—资源之间的关系、创造力的发挥、创意到创新的实现等方面饶有风趣地为师生做了一堂精彩演讲。伍健民 (Prof Robert Ng)教授结合美国百森商学院、清华大学、复旦大学等许多创业案例分析, 风趣、生动、客观的演讲和演说艺术风格得到了西安欧亚学院田焱副院长和广大师生的充分肯定。出席报告会的有工商管理学院、国际学院、创业学社、国际交流中心的师生以及全院处级以上教育管理干部 200多人, 伍健民 (Prof Robert Ng)教授与师生对许多学术问题进行了广泛的深入地互动讨论, 得到广大师生的一致赞誉。伍健民 (Prof Robert Ng)教授对全程陪同翻译的外国语学院高宇婷老师的高水平同步翻译深表谢忱。这场由西安欧亚学院科研处精心策划的学术报告会取得圆满成功。